

Projet de loi**portant règlement du compte général de l'exercice 2021****Avis du Conseil d'État**

(29 novembre 2022)

Par dépêche du 13 juillet 2022, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de loi sous rubrique, élaboré par la ministre des Finances.

Le texte du projet de loi était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles, d'une fiche d'évaluation d'impact, d'une fiche financière ainsi que d'une annexe reprenant la présentation, article par article, du compte général de l'exercice 2021.

Le rapport général de la Cour des comptes sur le projet de loi sous avis n'a pas encore été communiqué au Conseil d'État au moment de l'adoption du présent avis.

Considérations générales

Selon l'exposé des motifs, les nombreuses mesures prises afin d'atténuer les effets de la pandémie de Covid-19 sur les plans sanitaire, économique et social ont eu un impact budgétaire conséquent.

Le budget définitif de l'exercice 2021, c'est-à-dire après prise en compte des adaptations opérées par la loi du 6 août 2021 portant création d'un lycée à Mersch¹, se présente comme suit :

	Recettes	Dépenses	Excédents/Déficits
Budget courant	16 738 915 603	16 878 092 090	-139 176 487
Budget en capital	143 445 400	2 466 734 092	-2 323 288 692
Budget total <i>hors opérations financières</i>	16 882 361 003	19 344 826 182	-2 462 465 179
Opérations financières	2 679 226 400	233 565 350	2 445 661 050
Budget total	19 561 587 403	19 578 391 532	-16 804 129

¹ Loi du 6 août 2021 portant création d'un lycée à Mersch et modification : 1°de la loi modifiée du 22 juillet 2008 portant création d'un lycée à Junglinster ; 2°de la loi modifiée du 13 juin 2013 portant création d'un lycée à Clervaux ; 3°de la loi modifiée du 26 février 2016 portant création d'une école internationale publique à Differdange ; 4°de la loi modifiée du 23 juillet 2016 portant création d'une réserve nationale des employés enseignants des lycées ; 5°de la loi du 13 juillet 2018 portant création d'un lycée à Mondorf-les-Bains ; 6°de la loi du 19 décembre 2020 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2021.

<i>y compris opérations financières</i>			
---	--	--	--

(Chiffres exprimés en euros)

Le compte général 2021, de son côté, se présente comme suit :

	Recettes	Dépenses	Excédents/ Déficits
Compte du budget courant	19 278 709 715	17 685 592 559	1 593 117 156
Compte du budget en capital	126 340 213	2 523 081 758	-2 396 741 545
Compte du budget total <i>hors opérations financières</i>	19 405 049 928	20 208 674 317	-803 624 389
Opérations financières	2 523 076 945	724 765 206	1 798 311 739
Budget total <i>y compris opérations financières</i>	21 928 126 873	20 933 439 523	994 687 350

(Chiffres exprimés en euros)

L'écart entre le budget définitif 2021 et le compte général 2021 se présente comme suit :

	Recettes	Dépenses	Excédents/ Déficits
Écart du budget courant	2 539 794 112	807 500 469	1 732 293 643
Écart du budget en capital	-17 105 187	56 347 666	-73 452 853
Écart du budget total <i>hors opérations financières</i>	2 522 688 925	863 848 135	1 658 840 790
Écart Opérations financières	-156 149 455	491 199 856	-647 349 311
Écart Budget total <i>y compris opérations financières</i>	2 366 539 470	1 355 047 991	1 011 491 479

(Chiffres exprimés en euros)

Le Conseil d'État note que le compte général ainsi présenté s'est clôturé, hors opérations financières, avec un déficit de 803,6 millions d'euros, alors que le budget voté renseignait un déficit de 2 462,4 millions d'euros. D'après l'exposé des motifs, « [1]a différence de quelque 1,6 milliard d'euros entre le budget voté et le compte général témoigne tout d'abord du défi qu'a représenté la crise sanitaire pour établir un budget prévisionnel. En effet, les

incertitudes de l'époque autour de l'évolution de la pandémie ont rendu cet exercice particulièrement difficile et une approche très prudente a été poursuivie pour l'élaboration du budget, surtout en ce qui concerne les projections des recettes pour lesquelles des plus-values de 2,5 milliards d'euros ou un écart de 14,94% sont enregistrées par rapport au budget voté (cf. tableau 6). »

En tenant compte des opérations financières, le compte général de l'exercice 2021 s'est clôturé avec un excédent de 994,6 millions, alors que le budget définitif renseignait un déficit de 16,8 millions d'euros.

Le Conseil d'État note, d'une part, que le compte général pour l'exercice 2021 renseigne des dépenses courantes de 17 685,5 millions d'euros, des dépenses en capital de 2 523 millions d'euros et des dépenses sur opérations financières à hauteur de 0,724 millions d'euros, avec un total de 20 933,4 millions d'euros. Les dépenses totales dépassent le volume total des dépenses prévu au budget voté de 19 578,3 millions d'euros, soit un écart de 6,92 pour cent entre le budget voté et le compte général.

Selon l'exposé des motifs, l'évolution plus importante des dépenses courantes inscrite au compte général par rapport au budget voté « s'explique surtout par les mesures étatiques prises en faveur des ménages et des entreprises, qui ont permis de soutenir la reprise économique en 2021. » L'exposé des motifs reprend dans le tableau 4A un décompte plus précis des frais de fonctionnement pour la gestion de crises d'un montant total de 109 842 177,52 euros.

Il ressort par ailleurs du tableau n° 4 de l'exposé des motifs que les autres variations majeures proviennent des crédits contractés sous la garantie de l'État par l'établissement public pour la réalisation des équipements de l'Etat sur le site de Belval-Ouest: du remboursement en capital (+399 041 925,41 euros), des frais de fonctionnement pour la gestion de crises (+109 842 177,52 euros), de la prophylaxie des maladies contagieuses (+84 003 571,56 euros), de l'alimentation du fonds de dotation globale des communes (dotation complémentaire) (+83 977 624,26 euros), de la participation des pouvoirs publics dans le financement de l'assurance pension (cotisations) (+82 507 043,89 euros), de la dotation extraordinaire du fonds pour l'emploi (+69.687.379 euros), des services publics d'autobus assurés par des entreprises privées en exécution des contrats de concession conclus avec l'Etat (+67 801 481,68), de l'alimentation du fonds de relance et de solidarité en faveur des entreprises (participation étatique) (+60.000.000 euros), de la participation dans le capital social de sociétés, de fonds d'investissement, de groupements d'intérêt économique ou d'autres organismes(+55 739 415,72 euros), de la contribution de l'Etat au financement de la Mutualité des employeurs (+54 193 054,95 euros) et de l'alimentation du fonds de dotation globale des communes (participation dans le produit de la taxe sur la valeur ajoutée) (+ 51 857 238,28 euros). La ventilation des dépenses totales selon le code économique de l'exercice 2021 est reprise au tableau n° 3 de l'exposé des motifs.

D'autre part, le Conseil d'État constate que le compte général pour l'exercice 2021 renseigne des recettes courantes de 16 738,9 millions d'euros, des recettes en capital de 134,4 millions d'euros et des recettes sur opérations financières de 2 679,2 millions d'euros, soit des recettes totales de

19 561,6 millions d'euros. Au final, les recettes totales effectives dépassent la prévision du budget voté de 2 539,8 millions d'euros.

La ventilation des recettes totales selon le code économique de l'exercice 2021 et les écarts entre la prévision de recettes du budget voté et le compte général 2021 sont reprises au tableau n° 5 de l'exposé des motifs. Il en ressort que les baisses les plus importantes sont avant tout constatées pour les produits des emprunts publics consolidés, le transfert de revenus des administrations centrales et des administrations de la sécurité sociale et de la vente de terrains et bâtiments dans le pays. Les principales plus-values au niveau des recettes sont reprises au tableau n° 6 de l'exposé des motifs. Il en ressort que les plus-values les plus importantes proviennent du produit de la taxe sur la valeur ajoutée (+525 894 661,18 euros), des impôts retenus sur les revenus de capitaux (+408 375 928,99 euros), de l'impôt retenu sur les traitements et salaires (+ 254 104 206,89), de l'impôt sur le revenu des personnes physiques fixé par voie d'assiette (+230 617 460,05 euros), de la taxe d'abonnement sur les titres de société (+186 475 779,76 euros) et de l'impôt sur le revenu des collectivités (+171 899 671,47 euros). Selon l'exposé des motifs, « [l]es variations constatées ci-avant s'expliquent avant tout par une approche prudente adoptée au moment de l'estimation des recettes lors de l'élaboration du projet de budget pour 2021, en raison des nombreuses incertitudes entourant l'évolution de la pandémie et des effets conjoncturels négatifs constatés tout au long de l'année 2020. Grâce aux mesures étatiques déployées pour soutenir les ménages et maintenir le tissu productif du pays, le Luxembourg a toutefois réussi à retrouver la voie de la reprise en 2021, l'embellie conjoncturelle ayant ainsi contribué au rétablissement des recettes publiques ».

Le tableau n° 7 de l'exposé des motifs reprend le détail des emprunts en cours au 31 décembre 2021.

Les auteurs du projet de loi font remarquer que les chiffres renseignés aux différents tableaux présentés ci-avant ont été établis suivant les règles de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'État et ne doivent pas être confondus avec la présentation des chiffres des finances publiques selon les règles et concepts du système européen des comptes (ci-après « SEC2010 »).

Il est par conséquent exposé que le compte général – établi suivant la loi précitée du 8 juin 1999 – reflète, article par article, l'exécution du budget de l'État voté par la Chambre des députés pour un exercice donné, en recettes et en dépenses. Le système SEC2010 présente, quant à lui, une vue plus économique de l'exécution du budget et concerne un périmètre plus vaste des « administrations publiques », allant au-delà du périmètre de l'État central et comprenant l'administration centrale (dont l'État central, les fonds spéciaux, les institutions de l'État et les établissements publics), les administrations locales ainsi que le secteur de la sécurité sociale.

En règle générale, le solde budgétaire des « administrations publiques » établi suivant les règles et concepts du SEC2010, notifié semestriellement à la Commission européenne (Eurostat) en vertu du règlement (CE) n° 479/2009 du Conseil du 25 mai 2009 relatif à l'application du protocole sur la procédure concernant les déficits excessifs annexé au traité instituant la Communauté européenne, a pour finalité de constater la capacité de financement dégagée (en cas de surplus) ou le besoin de financement éprouvé

(en cas de déficit) d'un périmètre plus large que celui de l'État central tel que défini précédemment. Outre ce périmètre de couverture différent, le solde SEC2010 tient également compte des dépenses effectives des fonds spéciaux et des établissements publics – au lieu des simples dotations budgétaires figurant au compte général – et fait usage de règles d'affectation ou d'imputation différentes pour certaines opérations budgétaires.

Selon l'exposé des motifs, le solde SEC2010 pour 2021 est estimé à - 326 millions d'euros, ce qui représente un écart de 477,6 millions d'euros par rapport au solde établi suivant les règles de la loi précitée du 8 juin 1999. Les auteurs du projet de loi estiment que les nouvelles approches adoptées à partir du projet de budget pour 2019 permettent de limiter l'écart entre les deux présentations comptables, sans pour autant être en mesure de le réduire entièrement en raison des périmètres de consolidation et des règles de comptabilisation divergents.

Il ressort, en outre, de l'exposé des motifs que l'avoir disponible des fonds spéciaux de l'État est arrêté au compte général de l'exercice 2021 à 2 714,8 millions d'euros. Il est toutefois précisé que les « avoirs » des fonds spéciaux ne doivent pas être confondus avec les réserves de liquidités détenues par la Trésorerie de l'État, dans la mesure où ces avoirs correspondent uniquement à des droits à « engager » des dépenses par les gestionnaires des fonds spéciaux.

Le Conseil d'État note, enfin, que pour compléter les informations du compte général, les auteurs du projet de loi indiquent qu'il y a lieu de tenir compte de la situation des Services de l'État à gestion séparée (« SEGS ») : le solde fin 2021 relatif aux entités désignées en tant que SEGS s'élève à 160,3 millions d'euros.

Examen des articles

Le texte des articles de la loi en projet n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État quant au fond.

Observations d'ordre légistique

Article 4

Le Conseil d'État signale que les institutions, administrations, services, organismes, etc., prennent une majuscule au premier substantif uniquement. Partant, il y a lieu d'écrire, par exemple, « Lycée technique pour professions éducatives et sociales ».

À l'instar des autres services de l'État à gestion séparée cités, il convient de faire abstraction du sigle précédé du deux-points « LTA Ettelbrück ».

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 18 votants, le 29 novembre 2022.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Vice-Président,

s. Patrick Santer